



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen 355/2021
Expediente 282/2021**

Presidenta
Hble. Sra.
D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D. Faustino de Urquía Gómez
D.^a Asunción Ventura Franch
D.^aM.^a del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Conseller nato
Molt Hble. Sr.
D. Francisco Camps Ortiz

Secretari General
Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios

Molt Hble. Señor:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 9 de junio de 2021, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación del Secretario Autonómico de Presidència de 23 de abril de 2021 (Registro de entrada del día 5 de mayo), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la consulta facultativa que ha remitido la Secretaria Autonómica de Presidencia, que formula el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Crevillent, sobre la validez de la titulación presentada por un aspirante en un proceso selectivo para la provisión de una plaza de Inspector/a de Policía Local, por turno de promoción interna.

I ANTECEDENTES

Primero.- La Consulta Facultativa.

La Secretaria Autonòmica de la Presidència, en virtud de la delegación del President de la Generalitat y mediante oficio de 23 de abril de 2021, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día 5 de mayo del mismo año, remitió la Consulta Facultativa en formato de documento portátil y por medios electrónicos, para dictamen por esta Administración Consultiva, entendiéndose aconsejable la emisión del Dictamen, ante la complejidad técnica y jurídica del asunto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, puesto en relación con los artículos 71 y 73 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que fue aprobado por medio del Decreto del Consell 37/2019, de 15 de marzo.

La Consulta Facultativa es del siguiente tenor:

“Amb data 14 d'abril de 2021 ha tingut entrada en el Registre Telemàtic de la Generalitat un escrit de l'Ajuntament de Crevillent, en què se sol·licita expressament consultar al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en relació amb la validesa de la titulació presentada per una persona aspirant (diplomatura en infermeria) en el procés selectiu per a la provisió d'una plaça d'Inspector/a de Policia Local, pel torn de promoció interna, a fi de salvaguardar la legalitat del procediment que ha sigut recorregut en considerar el recurrent que la titulació ha de ser la de grau universitari o equivalent”.

Segundo.- La documentación que acompaña y la tramitación de la Consulta Facultativa.

En el expediente remitido consta la siguiente documentación:

1.- Solicitud del Alcalde de Crevillent de nuestro Dictamen, de 14 de abril de 2021, adjuntando la propuesta del Concejal-Delegado, requiriendo respuesta sobre la validez de la titulación presentada por un aspirante (diplomado en Enfermería), cuestionado por un recurrente, al considerar que la titulación exigida debe ser Grado o Equivalente, acompañando sentencia de 1185/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de julio de 2020.

La consulta, en esencia, resulta resumida del modo siguiente:

“Si la titulación presentada por el aspirante D. V. M. P. exigida en la Base Segunda de las Específicas como requisito de los aspirantes consistente en estar en posesión de la titulación de grado universitario o equivalente, en este caso, Diplomatura en enfermería, produce o no vulneración de la normativa de aplicación”.

2.- Informe de Secretaría de fecha 12 de abril de 2021, sobre el contenido del recurso presentado por D. J. A. del P. C., en el procedimiento selectivo para la provisión de tres plazas de inspector de la Policía Local.

3.- Informe propuesta del Concejal Delegado solicitando la elevación de consulta sobre dicho recurso al Consell Jurídic Consultiu.

4.- Decreto 824/2020, de 16 de junio de 2020, de Convocatoria y Aprobación de Bases Específicas del proceso selectivo Inspector/a Policía Local.

5.- Recurso Potestativo de Reposición de fecha 15 de marzo de 2020, de D. J. A. del P. C. contra el nombramiento como funcionario interino en prácticas en la categoría de Inspector a D. V. M. P., al que adjunta Sentencia 1185/2020 de 13 de julio de 2020, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

6.- Texto de la respuesta del Ministerio de Educación y Formación Profesional a la consulta administrativa efectuada por el solicitante D. J. A. del P. C., sobre si una diplomatura es una equivalencia a un grado, y qué sería la equivalencia a un grado.

7.- Escrito del Director General de Administración Local, de 21 de abril de 2021, elevando la solicitud de dictamen al Secretario Autonómico de Presidencia.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Las Consultas Facultativas.

Las Consultas Facultativas a esta Institución se hallan previstas en el apartado 2º del artículo 2 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, y que se reproduce el apartado 1º del artículo 71 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto del Consell 37/2019, de 15 de marzo.

En el caso de las Administraciones locales valencianas, la posibilidad de que formulen Consultas Facultativas se reconoce explícitamente en el apartado 6º del artículo 73 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, al consignar que las Corporaciones locales podrán formular, *debidamente razonadas*, consultas facultativas, por medio de la consellera o el conseller competente por razón de la materia objeto del dictamen, quien decidirá lo pertinente acerca de su remisión a este Consell Jurídic Consultiu.

Segunda.- Cuestión objeto de la consulta.

1.- Mediante Decreto nº 824/2020, de 16 de junio de 2020, del Alcalde, el Ayuntamiento de Crevillent resolvió aprobar la convocatoria de un proceso selectivo de personal, por turno libre (1 plaza), promoción interna ordinaria (1 plaza) y promoción interadministrativa (1 plaza), por el sistema de concurso-oposición, para la provisión de tres plazas vacantes en la plantilla de personal y los correspondientes puestos de trabajo de la Relación de Puestos de Trabajo de Inspector/a de la Policía Local.

2.- En el mismo Decreto se aprobaron las bases específicas reguladoras de la convocatoria de pruebas selectivas para la provisión de tres plazas de la Escala Técnica de la Policía Local, categoría Inspector o Inspectora, incluidas en la Oferta de Empleo Público del año 2019.

3.- La letra d) de la Base 2ª, relativa a los requisitos de los aspirantes, exigía como requisito *“Estar en posesión del título universitario de grado o licenciatura o, en su caso, de titulación equivalente de acuerdo con la legislación básica del Estado, o cumplidas las condiciones para obtenerlo, en la fecha que finalice el plazo de presentación de instancias”*.

4.- Concluido el procedimiento de promoción interna ordinaria, mediante Resolución de la Alcaldía-Presidencia 291/2021, de 8 de marzo, se acordó nombrar a D. V. M. P. para ocupar plaza de Inspector de Policía Local, como funcionario en prácticas, *“a los efectos de realizar la fase Teórico-Práctica prevista en las Bases Específicas de la Convocatoria que nos ocupa, con efectos desde la aprobación de la resolución de nombramiento”*.

5.- Con fecha 15 de marzo de 2021, el aspirante por turno libre D. J. A. del P. C. presentó recurso de reposición, en cuyo apartado 4º cuestionó la titulación presentada por el aspirante nombrado en prácticas, al acreditar tan solo la diplomatura en enfermería, y siendo que la titulación exigida debe ser la de Grado o Equivalente, acompañando la Sentencia 1185/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

6.- En el informe de Secretaría de 12 de abril de 2021 se efectuaron las siguientes consideraciones:

- Que en otro procedimiento selectivo anterior (512/2018), también recurrido, se planteó el mismo litigio, siendo desestimado el recurso, asumiendo la argumentación del Jefe de Servicio de Personal, al considerar que se había hecho, en cumplimiento de lo previsto en el Decreto 88/2001, de 24 de abril, del Consell y el artículo 63 de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de la Comunitat Valenciana.

- Que la participación de D. V. M. P. en el procedimiento no fue cuestionada por el recurrente, y que éste último ha sido declarado “no apto” en la prueba psicotécnica celebra los días 24 y 25 de marzo, estando pendientes de resolución las alegaciones presentadas.

- Que el artículo 76 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto del Empleado Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre establece la clasificación de los cuerpos y escalas, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismo, exigiéndose para el acceso a los cuerpos y escalas del Grupo A, la posesión del título universitario de Grado.

- Que la Disposición Transitoria 3^a de dicho Estatuto dispone que en tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios a que se refiere dicho artículo, *“para el acceso a la función pública seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes a la entrada en vigor de este Estatuto”*.

- Que el artículo 37 de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de la Comunitat Valenciana establece respecto de las escalas superior y técnica, que se deberá estar en posesión de la titulación académica de título universitario de grado o equivalente.

- Que la disposición adicional 4^a del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, se refiere al efecto de los títulos universitarios oficiales correspondientes a la anterior ordenación, manifestando que los títulos universitarios oficiales obtenidos conforme a planes de estudios anteriores a la entrada en vigor de dicho Real Decreto mantendrán todos sus efectos académicos y, en su caso, profesionales.

- Que, a la vista de la normativa expuesta, la Secretaría de la Corporación consideraba en el Informe-Propuesta elevando a definitiva la lista de aspirantes admitidos y excluidos que D. V. M. P. tenía la titulación requerida *“porque otra interpretación determinaría privar de validez un título obtenido (diplomatura universitaria) con anterioridad a la implantación de las*

nuevas titulaciones. Ello supondría impedir que pudiera promocionarse dentro de la función pública a quien ha obtenido su titulación de diplomatura universitaria con anterioridad, y que le facultaba para el acceso a las plazas clasificadas en Grupo B, hoy subgrupo A2, según la equivalencia establecida en la Disposición transitoria tercera, apartado 2º del Estatuto Básico del Empleado Público, lo cual sería contrario a los principios de mérito y capacidad, porque a través de dicha obtención han demostrado la idoneidad requerida”.

Tercera.- Contenido jurídico de la consulta.

El contenido jurídico de la consulta afecta a un concreto proceso selectivo sobre el que no podemos pronunciarnos, so pena de convertir la participación de este Consell Jurídic Consultiu en parte activa del procedimiento, pues ello afecta a la conformidad a derecho del acto administrativo por el que el órgano competente del Ayuntamiento apreció el cumplimiento de los requisitos, mediante Resolución de admitidos y excluidos y mediante el nombramiento de una persona como funcionaria en prácticas.

Cuestión diferenciada es analizar la conformidad a derecho del Decreto de Convocatoria y aprobación de las Bases, y analizar en abstracto la normativa de referencia:

1.- El Ayuntamiento de Crevillent, en el ejercicio de sus competencias, convocó, como ya se ha expresado en los antecedentes, un procedimiento para la selección de tres plazas en su plantilla, una por turno libre, una por promoción interna ordinaria, y una tercera por promoción interadministrativa de la Escala Técnica de la Policía Local, categoría Inspector o Inspectora.

2.- La Ley 17/2017 detalla en su artículo 58.e) que las personas que aspiren al ingreso en los Cuerpos de Policía Local deben reunir, como mínimo, y entre otros el requisito de estar en posesión de *“la titulación académica exigible a cada escala o, en su caso, la equivalente para el grupo al cual pertenece la plaza convocada, de acuerdo con la legislación básica del Estado”*.

El artículo 63.a) concreta que para hacer uso del derecho a la promoción interna, en sus dos modalidades, se ha de estar en posesión *“de la titulación oficial exigida para el puesto al que se aspira”*.

3.- Las tres plazas convocadas lo son en la categoría de Inspector/a, de la Escala Técnica, que de conformidad con el artículo 37.2 de la Ley 17/2017 exigen estar en posesión de la titulación académica de *“título universitario de grado o equivalente”*.

4.- Resulta significativo que el propio apartado 2 de las Bases, efectúa una redacción diferenciada de los requisitos a exigir para cada una de las tres

plazas. Así, el apartado 2.1.d), correspondiente al turno libre, *“estar en posesión del título universitario de grado o licenciatura o, en su caso, de titulación equivalente de acuerdo con la legislación básica del Estado”*, mientras que los apartados 2.2.e) y 2.3.e), para la promoción interna ordinaria y la interadministrativa por movilidad, utiliza la de *“estar en posesión de la titulación exigida para el acceso a la Escala a la que se concurra”*.

5.- Cualquiera que sea la redacción empleada y el sistema de selección para dichas plazas, resulta evidente que para cualquiera de ellas debe ser exigida una determinada titulación universitaria, concretada en la posesión de un título universitario de grado *“o equivalente”*.

6.- Como claramente determina la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de julio de 2020, la correspondencia entre una diplomatura y el nivel 2 de Grado, del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES), no significa que su titular esté en posesión de la titulación exigida, *“es decir, no posee un título de Grado, sino un título “pre-Bolonia” que se corresponde con el nivel de Grado a los únicos efectos del ejercicio de los derechos académicos por parte del titular de la anterior ordenación, dentro y fuera de nuestras fronteras”*, de tal manera que lo que corresponde entender por equivalencia es que, estando en posesión de una titulación universitaria anterior a la nueva estructura de formación universitaria, para hacer efectiva dicha equivalencia como título de grado, *“en todo su alcance”*, considera la Sentencia, *“se impone la fórmula de los cursos de adaptación a Grado, los cuales, a diferencia del proceso de correspondencia, sí conducen a la consecución del título de Grado, de modo y manera que cualquier estudiante que supere un curso de adaptación estará en posesión del título Grado correspondiente a todos los efectos”*.

7.- Esa misma consideración resulta contrastada en la Sentencia 899/2020 del Tribunal Supremo, en relación con la correspondencia con titulaciones anteriores al “sistema Bolonia”, aunque referida en ese caso al acceso al programa de doctorado, por cuanto acredita a la perfección la necesidad de activar un proceso de equivalencia, tanto para convertir la anterior titulación en un Grado, como para acceder a los estudios de doctorado.

8.- Es cierto que la Disposición Transitoria 3ª del Estatuto Básico del Empleado Público dispone que en tanto *“no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios a que se refiere el artículo 76, para el acceso a la función pública seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes a la entrada en vigor de este Estatuto”*. Dicho precepto mantiene que para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo A, se exigirá *“estar en posesión del título universitario de Grado”*.

El mantenimiento de los efectos académicos y profesionales de los títulos universitarios oficiales correspondientes a la anterior ordenación, al que se refiere la Disposición adicional cuarta del Real Decreto 1393/2007, no exime de lo dispuesto en el apartado 3:

“Quienes estando en posesión de un título oficial de Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico, pretendan cursar enseñanzas dirigidas a la obtención de un título oficial de Grado, obtendrán el reconocimiento de créditos que proceda con arreglo a lo previsto en el artículo 13 del presente Real Decreto”.

El mantenimiento de efectos supone el reconocimiento de la validez de la titulación y de sus efectos profesionales, pero no la consagración de la equivalencia.

9.- El Estatuto Básico del Empleado Público fue aprobado originariamente mediante la Ley 7/2007, de 12 de abril, y el régimen transitorio habilitado mediante la disposición transitoria permitía que siguieran siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes, solo en tanto no se produjera la generalización de la implantación de los nuevos títulos universitarios. Dicha transitoriedad no puede ser esgrimida como una garantía de equivalencia permanente entre los efectos de un título universitario pre-Bolonia y un título universitario posterior, y siendo que existe un procedimiento, el establecido por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, para que pueda hacerse efectiva la equivalencia entre una diplomatura, una ingeniería técnica o arquitectura técnica a un grado, mediante el reconocimiento de créditos por parte de las Universidades o la superación de un curso puente o de adaptación.

10.- La propia Ley 17/2017 detalla en su artículo 58.e) que las personas que aspiren al ingreso en los Cuerpos de Policía Local deben reunir, como mínimo y entre otros, el requisito de estar en posesión de *“la titulación académica exigible a cada escala o, en su caso, la equivalente para el grupo al cual pertenece la plaza convocada, de acuerdo con la legislación básica del Estado”* y, si la titulación requerida es la de grado universitario, la diplomatura no puede tener el carácter de titulación equivalente, salvo que se habilite y se complete el procedimiento ad hoc para su adaptación.

En caso contrario, y como se determina en las propias bases de la convocatoria, y siendo que la Ley de Coordinación de Policías Locales reclama, como mínimo, una determinada titulación universitaria de grado, existiría un régimen jurídico perenne, sin extinción, sin necesidad de equivalencia, que haría innecesario el procedimiento de reconocimiento y transferencia de créditos, puesto que quien dispusiera de una titulación pre-Bolonia la mantendría a todos los efectos.

A efectos dialécticos, el régimen transitorio solo podría ser esgrimido, eventualmente en el supuesto en el que no existiera o no se hubiera habilitado dicho procedimiento para la equivalencia y conversión consiguiente de una diplomatura en un grado, lo que quizá pudiera justificar que concurren los presupuestos que permiten considerar que el proceso de implantación de los nuevos títulos, como se indicaba en el año 2007, no ha sido generalizado. No se sustenta que en el año 2021, sin haberse efectuado ninguna adaptación, dichos títulos puedan ser considerados, sin más, como equivalentes, pues ello supone consolidar un régimen de equivalencia automática no prevista en la norma.

Si el apartado 2 del artículo 37 de la Ley 17/2017 exige para la escala superior y técnica estar en posesión de un título universitario de grado “o *equivalente*”, dicha equivalencia significa la activación del necesario proceso de adaptación que convierte el título pre-Bolonia en un título universitario de grado, en coherencia con el encuadramiento de plazas en un determinado grupo de titulación.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que las cuestiones que plantea la Consulta Facultativa han sido contestadas y concretadas en la Consideración Tercera de este Dictamen.

V.M.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 9 de junio de 2021

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

MOLT HONORABLE SR. PRESIDENT DE LA GENERALITAT